

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 879

**Parlamentarische Selbstentmachtung
als faktische Wahlrechtsbeeinträchtigung**

**Ein Beitrag zum subjektiven Recht auf Demokratie
aus Art. 38 Abs. 1 GG**

Von

Martin Soppe



Duncker & Humblot · Berlin

MARTIN SOPPE

**Parlamentarische Selbstentmachtung
als faktische Wahlrechtsbeeinträchtigung**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 879

Parlamentarische Selbstentmachtung als faktische Wahlrechtsbeeinträchtigung

Ein Beitrag zum subjektiven Recht auf Demokratie
aus Art. 38 Abs. 1 GG

Von

Martin Soppe



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Soppe, Martin:

Parlamentarische Selbstentmachtung als faktische Wahlrechts-
beeinträchtigung : ein Beitrag zum subjektiven Recht auf Demokratie
aus Art. 38 Abs. 1 GG / Martin Soppe. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2002

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 879)

Zugl.: Hannover, Univ., Diss., 2001

ISBN 3-428-10587-7

Alle Rechte vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-10587-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2001 von der Universität Hannover, Fachbereich Rechtswissenschaften, als Dissertation angenommen. Rechtsprechungs- und Literaturnachweise sind im wesentlichen auf dem Stand August 2000; später Erschienenes konnte nur noch ausnahmsweise nachgetragen werden.

Mein Dank gilt zunächst *Prof. Dr. Kay Waechter* für die sehr engagierte, geduldige und angenehme Betreuung des Vorhabens. Danken möchte ich auch *Prof. Dr. Hans-Ernst Folz* für die Erstellung des Zweitgutachtens sowie Förderung in und nach meinem Studium.

Zu danken habe ich des weiteren der *Studienstiftung des Deutschen Volkes*, die das Vorhaben mit einem Promotionsstipendium gefördert hat. Einen Druckkostenzuschuß erhielt ich von der *Mathews-Stiftung*. Die Arbeit entstand im wesentlichen in der Zeit meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am *Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Privatrecht*, Hamburg, dessen auch im Bereich des Verfassungsrechts hervorragende Arbeitsbedingungen gesonderter Erwähnung bedürfen.

Herzlich bedanken möchte ich mich schließlich bei *Sabine Schwandt* für ihre stets vorhandene Diskussionsbereitschaft sowie die mühevollen Durchsicht des Manuskripts.

Die Arbeit ist als kleines Zeichen besonderen Danks meinen Eltern gewidmet, die mich jederzeit auf alle erdenkliche Weise gefördert haben.

Hamburg, im Mai 2001

Martin Soppe

Inhaltsverzeichnis

1. Teil	
Einleitung	27
<i>1. Kapitel</i>	
Einführung in die Themenstellung	27
<i>2. Kapitel</i>	
Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	30
A. Die Beschränkung der Untersuchung auf den Deutschen Bundestag.....	30
I. Keine Betrachtung der Landesparlamente	30
II. Keine Betrachtung des Europäischen Parlaments.....	31
III. Keine Betrachtung der „quasi-parlamentarischen Organe“ sonstiger Internationaler Organisationen	32
IV. Keine Betrachtung der „Gemeindeparlamente“.....	32
V. Keine Betrachtung der Mitgliedervertretung sonstiger Selbstverwaltungskörperschaften	33
B. Die Beschränkung der Untersuchung auf Kompetenzverlagerungen	34
C. Terminologische Fragen	36
<i>3. Kapitel</i>	
Gang der Untersuchung	37
2. Teil	
Die Stellung des Bundestags nach objektivem Recht	39
Vorbemerkung	39
<i>1. Kapitel</i>	
Die Kompetenzen des Bundestags	39
A. Der Bundestag als Volksvertretung.....	39
B. Die Stellung des Bundestags im Verfassungsgefüge	40

C. Die Aufgaben des Bundestags im Verfassungsgefüge.....	41
I. Die Wahlfunktion.....	41
II. Die Willensbildungsfunktion.....	42
III. Die Kontrollfunktion.....	43
IV. Die Öffentlichkeitsfunktion.....	43
V. Die Gesetzgebungsfunktion.....	44
VI. Die Budgetfunktion.....	44

2. Kapitel

Die Pflicht des Bundestags zur Aufgabenwahrnehmung 45

A. Befugnis zur Nichtausübung der Kompetenzen?.....	46
I. Die Wahlfunktion.....	46
II. Die Willensbildungsfunktion.....	47
III. Die Kontrollfunktion.....	48
IV. Die Öffentlichkeitsfunktion.....	48
V. Die Gesetzgebungsfunktion.....	49
VI. Die Budgetfunktion.....	50
VII. Ergebnis zur Nichtausübung der Kompetenzen.....	50
B. Befugnis zur Delegation der Kompetenzen?.....	50
I. Grundsatz.....	50
II. Ausnahmen.....	52
1. Die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen, Art. 80 GG	52
2. Die Gewährung von Satzungsautonomie.....	53
III. Ergebnis zur Delegation der Kompetenzen.....	54
C. Ergebnis zur Pflicht des Bundestags zur Wahrnehmung der Kompetenzen..	54

3. Teil

Der überkommene Schutzbereich des Art. 38 Abs. 1 GG 55

1. Kapitel

Das Wahlrecht – Allgemeines 55

2. Kapitel

Das Verhältnis zwischen Art. 38 GG und Volksentscheiden nach Art. 29 GG 57

3. Kapitel

Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG 58

Inhaltsverzeichnis	9
<i>4. Kapitel</i>	
Der Einzelne und die Stellung des Bundestags	59
<i>5. Kapitel</i>	
Sonstiges	61
4. Teil	
Das subjektive Recht auf Demokratie – Bestandsaufnahme der Diskussion –	62
<i>1. Kapitel</i>	
Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts	62
A. Die prozessuale Situation	62
B. Die Schriftsätze des Beschwerdeführers <i>Brunner</i>	63
C. Die Schriftsätze der vier Mitglieder des Europäischen Parlaments	66
D. Das Plädoyer von <i>H.-H. Rupp</i> im Verfahren 2 BvR 2173/92	67
E. Sonstige Schriftsätze im Prozeß	68
I. Die Äußerung der Bundesregierung	68
II. Die Äußerung des Bundesrats	69
III. Die Äußerung des Bundestags	69
IV. Die Stellungnahme der deutschen sozialdemokratischen MdEP	70
F. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	71
I. Allgemeines	71
II. Überwiegende Zurückweisung der Interpretationen des Art. 38 GG	72
1. Kein Grundrecht auf Durchführung eines Volksentscheids	73
2. Kein Anspruch auf Beseitigung eines Demokratiedefizits in der EU	73
3. Keine wahlrechtliche „Konkurrentenklage“	74
4. Zum „subjektiven Elementargrundrecht des citoyen“	74
III. Insbesondere das Recht auf Teilhabe an der Ausübung der Staatsge- walt	74
<i>2. Kapitel</i>	
Die frühere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	75
A. Der Verweis auf BVerfGE 47, 253 (269) im Maastricht-Urteil	76
B. Sonstige Entscheidungen zum subjektiven Recht aus Art. 38 GG?	76
C. Ergebnis zur früheren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	77

3. Kapitel

Die sonstige frühere Rechtsprechung 77

4. Kapitel

Das Schrifttum vor dem Maastricht-Urteil 77

- A. Teilhabe an der Gestaltung der Gemeinschaft aus Art. 1 GG..... 78
- B. Menschenwürde und Grundrecht auf Demokratie 78
- C. Individuelle Rechte und Volkssouveränität 79
- D. Der allgemeine Demokratierechtsschutz des Bürgers 79
- E. Bewertung dieser Ansätze 80

5. Kapitel

Die Rezeption des Maastricht-Urteils im Schrifttum 81

- A. Kritik an der Zulässigkeitsentscheidung im Maastricht-Urteil..... 82
 - I. „Methodisch: keine dogmatische Absicherung der weiten Auslegung“ . 82
 - II. „Weite der Auslegung und verfassungsprozessuale Folgen“..... 84
 - III. „Vermengung von Demokratieprinzip und Souveränität“ 86
 - IV. „Widerspruch zu früheren Entscheidungen“? 87
 - V. „Beschwerdebefugnis zu Unrecht bejaht“? 89
- B. Zustimmung zur Zulässigkeitsentscheidung im Maastricht-Urteil 90

6. Kapitel

Dogmatische Ansätze im Schrifttum nach dem Maastricht-Urteil 92

- A. K. A. *Schachtschneiders* Konzept der „Res publica res populi“ 92
 - I. Der Gedankengang von *Schachtschneider* 93
 - 1. Das Republik-Verständnis unter Bezugnahme auf *Kant* 93
 - 2. Das Verhältnis von Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht.... 95
 - 3. Das Grundrechtsverständnis..... 96
 - II. Die Bewertung dieses Ansatzes für die vorliegende Fragestellung..... 97
 - 1. Erstes Problem: Konzeptionsbedingte dogmatische Unklarheiten. . 97
 - 2. Zweites Problem: Inhaltliche Bedenken an der Konzeption 99
 - 3. Drittes Problem: Geringe Ergiebigkeit zum subjektiven Recht..... 101
 - III. Ergebnis zur Verwertbarkeit von *Schachtschneiders* Arbeit..... 102
- B. A. *Wolfs* Konzept eines Anspruchs auf „judicial activism“ aus Art. 38 GG. . 102
 - I. Die Argumentation von A. *Wolf*..... 102
 - II. Die Bewertung dieses Ansatzes für die vorliegende Fragestellung..... 104
 - 1. Der empirische und rechtspolitische Charakter dieses Ansatzes.... 105
 - 2. Keine Argumentation zur Versubjektivierung..... 105

III. Ergebnis zur Verwertbarkeit von <i>A. Wolfs</i> Arbeit.....	106
C. Der Rückgriff auf den Wesensgehalt des Wahlrechts, Art. 19 Abs. 2 GG ...	106
I. Die Argumentation von <i>H.-J. Cremer</i> und <i>A. Wolf</i>	106
II. Die Bewertung dieses Ansatzes für die vorliegende Fragestellung.....	107
III. Ergebnis zur Verwertbarkeit des Rückgriffs auf die Wesensgehalts- garantie.....	109
D. <i>Astrid Epineys</i> Ansatz: Der status activus des Wahlberechtigten.....	109
I. Die Argumentation von <i>Astrid Epiney</i>	109
II. Die Bewertung dieses Ansatzes für die vorliegende Fragestellung.....	110
III. Ergebnis zur Verwertbarkeit von <i>Astrid Epineys</i> Ansatz.....	111
E. Art. 20 Abs. 1–3 GG als Anknüpfung für ein subjektives Recht auf Demo- kratie.....	112
I. Die Argumentation von <i>S. Hobe</i> und <i>B. Wiegand</i>	112
II. Die Bewertung dieses Ansatzes für die vorliegende Fragestellung.....	113
1. Die Prämisse: Recht auf Effizienz des Art. 38 GG nur aus Art. 20 GG	114
2. Die Begründung: Staatsstrukturentscheidungen als Prinzipien gleichzusetzen mit objektiven Grundrechtsgehalten	114
III. Ergebnis zur Anknüpfung an Art. 20 Abs. 1–3 GG.....	118
F. Art. 2 Abs. 1 GG als Anknüpfung für ein subjektives Recht auf Demokratie. 118	
I. Die enge Auslegung des Schutzbereichs des Art. 2 Abs. 1 GG	119
II. Die weite Auslegung des Schutzbereichs durch die ganz herrschende Ansicht	119
1. Kein Eingriff durch eine Kompetenzverlagerung als solche	120
2. Keine Anwendung auf die Konstellation des Maastricht-Verfahrens	121
III. Ergebnis zur Anknüpfung an Art. 2 Abs. 1 GG.....	122
G. Ergebnis zu den dogmatischen Ansätzen im Schrifttum.....	122

7. Kapitel

Die Rechtsprechung nach dem Maastricht-Urteil 122

A. Die Euro-Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	122
I. Die Verfahren 2 BvR 1877/97 und 50/98	123
II. Das Verfahren 2 BvR 532/98.....	128
B. Sonstige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.....	128
C. Entscheidungen anderer Gerichte	129
D. Exkurs zur Kritik am Maastricht-Urteil „Sachentscheidung um jeden Preis“. 130	

8. Kapitel

Fazit der Bestandsaufnahme 131

5. Teil

Grundlegung des subjektiven Rechts 133*1. Kapitel***Vorbemerkungen** 133

- A. Die verschiedenen Adressaten etwaiger Kompetenzverlagerungen 133
- B. Die Anwendbarkeit auf innerstaatliche Konstellationen 134
- C. Die inhaltliche und terminologische Abgrenzung zur Souveränität 138
 - I. Der Begriff der äußeren Souveränität 139
 - II. Der Begriff der inneren Souveränität 140
 - III. Exkurs: Der Begriff der Volkssouveränität 140
 - IV. Die Verbindung zum Begriff der Demokratie 141
- D. Der Kreis der Grundrechtsträger 142
 - I. Die Wahlberechtigung als Voraussetzung 142
 - II. Sonstige Einschränkungen des Kreises der Grundrechtsträger? 142
 - III. Ergebnis zum Kreis der Grundrechtsträger 146

*2. Kapitel***Sonstige Begründungsansätze für die Schutzbereichserweiterung
bei Art. 38 Abs. 1 GG?** 147

- A. Grammatische und historische Auslegung des Art. 38 GG? 147
 - I. Grammatische Auslegung des Art. 38 Abs. 1 GG? 148
 - II. Historische Auslegung des Art. 38 Abs. 1 GG? 148
 - 1. Auslegung der Art. 20 und 38 Abs. 1 GG? 148
 - 2. Auslegung des BVerfGG und des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG? 149
 - III. Ergebnis zur grammatischen und historischen Auslegung 151
- B. Extensive Auslegung einzelner Wahlrechtsgrundsätze? 151
 - I. Gleichheit der Wahl? 151
 - II. Unmittelbarkeit der Wahl? 152
 - III. Ergebnis zur extensiven Auslegung einzelner Wahlrechtsgrundsätze ... 153
- C. Parallelen zu subjektiven Rechten aus anderen Staatsstrukturprinzipien und Staatszielbestimmungen? 153
 - I. Das Sozialstaatsprinzip? 154
 - II. Das Staatsziel „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“? 158
 - 1. Die Sicherung des ökologischen Status quo in Art. 20a GG 158
 - 2. Übertragbarkeit auf die vorliegende Fragestellung? 159
 - 3. Argumente gegen eine Übertragbarkeit 159
 - 4. Ergebnis zu Art. 20a GG 160

III. Sonstige Staatsstrukturprinzipien?	160
IV. Ergebnis zu Ansprüchen aus anderen Staatsstrukturprinzipien	161
D. Ergebnis zu den sonstigen Ansätzen zur Schutzbereichserweiterung	162

3. Kapitel

Lösungsvorschlag: Erweiterung des Eingriffsbegriffs 162

A. Vorbemerkung	162
B. Indirekte Beeinträchtigungen der Rechte des status activus	164
I. Der Begriff des Grundrechtseingriffs	164
1. Der unmittelbare Grundrechtseingriff	165
2. Die indirekten Grundrechtsbeeinträchtigungen	166
a) Zur Terminologie: „Indirekte“ Beeinträchtigungen	167
b) Die Folgeprobleme der Erweiterung des Eingriffsbegriffs	168
(1) Die sogenannten Drittbetroffenen	168
(2) Die Abgrenzung der Beeinträchtigung	169
(a) Lösungsansätze in der Rechtsprechung	169
(b) Lösungsansätze im Schrifttum	171
(c) Übereinstimmende Ergebnisse trotz dogmatischer Unsicherheiten	172
II. Die unterschiedlichen Grundrechtsstatus	172
1. Die Statuslehre im heutigen Verständnis	173
2. Die Menschenrechte des negativen und des positiven Status	174
a) Die Menschenrechte des negativen Status	175
b) Die Menschenrechte des positiven Status	175
c) Gemeinsamkeiten der Menschenrechte	176
3. Die Bürgerrechte des status activus	176
III. Exkurs: Eingriffsdogmatik und positiver Status?	177
1. Vorbemerkung	177
2. Das Konzept von <i>Gertrude Lübke-Wolff</i>	178
3. Das Konzept von <i>M. Sachs</i>	179
a) Die Lehre vom „grundrechtlichen Berechtigungskomplex“	180
b) Die Grundrechte im positiven Status	181
4. Ergebnis zum Exkurs	182
IV. Eingriffsdogmatik und Wahlrecht	182
1. Die Position der Rechtsprechung zur Beeinträchtigung des Wahlrechts	182
a) „Eingriffe“ in das Wahlrecht	182
b) Insbesondere indirekte Beeinträchtigungen des Wahlrechts	184
(1) Mittelbare Beeinträchtigungen des Wahlrechts	184
(a) Insbesondere die Geheimheit der Wahl	184
(b) Insbesondere die Freiheit der Wahl	185

(2) Faktische Beeinträchtigungen des Wahlrechts	186
c) Ergebnis zur Position der Rechtsprechung	187
2. Die Position der Literatur zur Beeinträchtigung des Wahlrechts ...	188
a) „Eingriffe“ in das Wahlrecht.	188
b) Insbesondere indirekte Beeinträchtigungen des Wahlrechts ...	188
(1) Mittelbare Beeinträchtigungen des Wahlrechts	189
(2) Faktische Beeinträchtigungen des Wahlrechts	189
c) Ergebnis zur Position der Literatur	190
3. Die Struktur des Wahlrechts	190
a) Das Wahlrecht als Bereich konstituierter Staatsfreiheit	190
b) Das Wahlrecht als „Bewirkungsrecht“	191
c) Ergebnis zur Struktur des Wahlrechts	193
4. Unterschiede zwischen Wahlrecht und Abwehrrechten	193
5. Gemeinsamkeiten zwischen Wahlrecht und Abwehrrechten	194
6. Ergebnis zur Übertragbarkeit	196
C. Gegenthese: „Schutzbereichsausdehnung statt Eingriffserweiterung“	196
I. Die Konzeptionen zur Reichweite der Schutzbereichsausdehnung	197
1. Die Lehre vom funktionalen Schutzbereich	197
2. Die Lehre von den Kontext- und Umweltbezügen	198
3. Die Lehre von den faktischen Betätigungschancen	199
4. Die Lehre von den „Nebenfreiheiten“	200
II. Gemeinsamkeiten der Konzeptionen	201
III. Ergebnis zur These einer Schutzbereichsausdehnung	201
D. Abwägung: Eingriffserweiterung oder Schutzbereichsausdehnung?	202
I. Argumente für die Erweiterung des Schutzbereichs	202
II. Argumente für die Erweiterung des Eingriffsbegriffs	203
1. Keine beliebige Erweiterbarkeit des Schutzbereichs	203
2. Keine Vermengung von Schutzbereich und Eingriff	204
3. Unterschiede zwischen Abwehrrechten und Wahlrecht	205
4. Die fehlende inhaltliche Begründung einer Schutzbereichserweiterung.	206
5. Die „größere Aufrichtigkeit“ einer Eingriffserweiterung	207
6. Die klarere Konturierung des erweiterten Eingriffsbegriffs	208
III. Ergebnis der Abwägung	209

4. Kapitel

Die parlamentarische Kompetenzabgabe als indirekte Wahlrechtsbeeinträchtigung 209

A. Die fehlende Mittelbarkeit des Eingriffs	209
B. Die Einstufung als faktischer Eingriff	209

I.	Weitere Fälle einer Sinnentleerung grundrechtlicher Positionen	210
1.	Art. 14 GG und die Figur des enteignenden Eingriffs	210
2.	Art. 12 GG und die Erhebung erdrosselnder Abgaben	214
3.	Art. 12 GG und die wirtschaftliche Verhinderung des Arbeitsplatz- wechsels	216
4.	Die Übertragbarkeit auf die wahlrechtliche Problematik	218
II.	Sinnlose Wahlen als staatlich inszenierte Farce	219
III.	Die Veränderung des „rechtlichen Umfelds“ des Wahlrechts	219
C.	Ergebnis zum 4. Kapitel	220

5. Kapitel

Mögliche Gegenargumente 221

A.	„Unterscheidung von Volkswillensbildung und Staatswillensbildung“	221
B.	„Verstoß gegen die Freiheit des parlamentarischen Mandats“	224
C.	„Verrechtlichung des unverbindlichen Repräsentationsdialogs“	225
D.	„Zuweisung der Aufgaben an den Bundestag in Art. 70 ff. GG“	226
E.	„Recht aus Art. 38 GG neben Art. 23 GG nicht möglich“	227
F.	„Recht aus Art. 38 GG neben Parlamentsvorbehalt und Bestimmtheits- grundsatz i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG nicht erforderlich“	229
G.	„Klageflut führt zu Überlastung des Bundesverfassungsgerichts“	230
H.	„Populärverfassungsbeschwerde“	231
I.	„Ersatzgesetzgebung durch Verfassungsgericht“	234
J.	„Handlungsfähigkeit des Staats bei bloßen Organisationsakten“	237
K.	„Grundrechtsinflation“	237

6. Kapitel

**Zusammenfassung der Ergebnisse zur innerstaatlichen
Kompetenzabgabe** 239

7. Kapitel

Der Sonderfall der Kompetenzabgabe „nach außen“ an EG-Organen 240

A.	Die deutsche Mitwirkung an der Entwicklung der Europäischen Union	241
I.	Art. 23 Abs. 1 GG als souveränitätsbezogene Norm	241
II.	Der Demokratiebezug in Art. 23 Abs. 2 und 3 GG	242
B.	Die Rolle des Art. 38 GG im Geltungsbereich des Art. 23 GG	243

I.	„Übertragung von Hoheitsrechten“ versus „Übertragung von parlamentarischen Kompetenzen“	243
II.	Das Erfordernis: Übertragung parlamentarischer Kompetenzen	244
C.	Exkurs: Der Einzelne und die Übertragung von Hoheitsrechten.....	245
D.	Ergebnis zur Kompetenzabgabe an EG-Organen	246

8. Kapitel

Der Sonderfall der Kompetenzabgabe „nach außen“ an völkerrechtliche Institutionen 246

A.	Das subjektive Recht und die Ermächtigung völkerrechtlicher Institutionen .	247
I.	Vereinzelte geäußerte Zweifel an der Übertragbarkeit.....	247
II.	Die fehlende Berechtigung dieser Zweifel.....	248
III.	Ergebnis zur Frage der Anwendbarkeit	250
B.	Die Rolle des Art. 38 GG im Geltungsbereich des Art. 24 GG	250
C.	Ergebnis zur Kompetenzabgabe an völkerrechtliche Institutionen	250

6. Teil

Subjektives Recht auf Demokratie – Rechtsvergleichung und Völkerrecht 251

1. Kapitel

Rechtsvergleichung 252

A.	Die zu untersuchende Fragestellung.....	252
I.	Die Formulierung der Fragestellung	252
II.	Die grundsätzlichen Möglichkeiten individueller Berechtigung.....	253
B.	Der deutschsprachige Raum: Schweiz, Liechtenstein und Österreich	253
I.	Schweiz und Liechtenstein	253
1.	Das Stimmrecht als Organkompetenz	254
2.	Rechtsschutz gegen Kompetenzbeeinträchtigungen?.....	255
II.	Österreich.....	256
C.	Vereinigtes Königreich	257
I.	Die Anerkennung eines „locus standi“.....	257
II.	Die Lehre der „sovereignty of parliament“	259
III.	Ergebnis für die vorliegende Fragestellung	261
D.	Frankreich	261
I.	Die gerichtliche Überprüfbarkeit von Legislativakten.....	261
II.	Keine Rechtsschutzmöglichkeiten des Einzelnen	263
III.	Ergebnis für die vorliegende Fragestellung	264

E. Dänemark	264
I. Die dänischen Maastricht-Entscheidungen - Überblick	265
II. Die Zulässigkeitsentscheidung des Højesteret vom 12.8.1996	266
1. Die Klagebefugnis nach überkommenem Verständnis	266
2. Die neue Interpretation durch den Højesteret	267
3. Die Bedeutung dieser Neuinterpretation	268
4. Die Rezeption der Neuinterpretation im dänischen Schrifttum	269
III. Ergebnis für die vorliegende Fragestellung	269
F. Portugal	270
I. Die Gewährleistung des Art. 48 Abs. 1 port. Verf.	270
II. Die Anwendungspraxis des Art. 48 Abs. 1 port. Verf.	271
III. Ergebnis für die vorliegende Fragestellung	271
G. Ergebnis zur Rechtsvergleichung	271

2. Kapitel

Völkerrechtliche Gewährleistungen 272

A. Art. 21 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte	273
B. Art. 25 lit. a des Int. Pakts über bürgerliche und politische Rechte	274
I. Der Inhalt der Gewährleistung	274
II. Die Berechtigung der deutschen Staatsbürger	276
III. Die faktische Bedeutung der Gewährleistung	277
C. Art. 5 lit. c des Int. Übereinkommens gegen Rassendiskriminierung	278
D. Art. 7 lit. b des Übereinkommens gegen Frauendiskriminierung	278
E. Sonstige Übereinkommen als „völkerrechtlicher Hintergrund“	279
I. Art. XX der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten der Menschen	280
II. Art. 23 Abs. 1 lit. a der Amerikanischen Menschenrechtskonvention ..	280
III. Art. 13 Abs. 1 der Banjul-Charta	280
F. Ergebnis zum Völkerrecht	281

7. Teil

Die Reichweite dieses subjektiven Rechts 282

1. Kapitel

Die Problemstellung 282

2. Kapitel

Die Rechtsnatur der Gewährleistung 283

- A. Die Rechtsnatur des subjektiven Rechts nach dem hiesigen Ansatz 284
- B. Folgerungen aus dieser dogmatischen Einordnung 285
 - I. Die Schutzbereichsseite: Das Aktivrecht als „bewahrendes“ Recht ... 285
 - II. Die Eingriffsseite: Qualifizierte Beeinträchtigung erforderlich 286

3. Kapitel

Die Reichweite dieses Rechts im innerstaatlichen Raum 286

- A. Die denkbaren Anwendungsbereiche 286
- B. Die zu berücksichtigenden Spannungspole 287
- C. Die Vorschläge im bisherigen Schrifttum 288
 - I. Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG 288
 - II. Das Konzept des „judicial activism“ 289
 - III. Der status activus des Wahlberechtigten 290
 - 1. Die Argumentation von *Astrid Epiney* 290
 - 2. Die Bewertung dieses Ansatzes für die vorliegende Frage 291
 - IV. Die Wesentlichkeitstheorie 292
- D. Eigener Vorschlag: Die Übernahme der Dogmatik von den indirekten Grundrechtsbeeinträchtigungen 292
 - I. Die in Betracht kommenden Qualifikationsmerkmale 293
 - II. Insbesondere: Das Kriterium der Intensität der Beeinträchtigung 295
 - III. Zwischenergebnis 296
 - IV. Die Formeln der Rechtsprechung zu indirekten Beeinträchtigungen der Abwehrrechte 296
 - V. Die Intensität der faktischen Wahlrechtsbeeinträchtigung im einzelnen. 297
 - 1. Die relative Beeinträchtigungintensität. 297
 - 2. Das Erfordernis einer weiteren, absoluten Strukturierung 298
 - 3. Absolute Strukturvorgaben durch das objektive Recht 299
 - a) Objektiv-rechtlich verfassungskonforme Kompetenzübertragungen als Fälle *unterhalb* der Beeinträchtigungsschwelle 300
 - b) Die Übertragung parlamentarischer Grundfunktionen als Fälle *oberhalb* der Beeinträchtigungsschwelle 301
 - (1) Der Rückgriff auf die parlamentarischen Grundfunktionen . 302
 - (2) Der Verlust einer parlamentarischen Grundfunktion 302
 - (3) Kompetenzabgaben ohne Berührung der Grundfunktionen . 304
 - (4) Zwischenergebnis 305
 - c) Zweifelsfälle 305

(1) Die bloße Beeinträchtigung einer parlamentarischen Grundfunktion.....	305
(2) Kompetenzabgaben unter Überschreitung der Delegationsbefugnis	306
d) Zwischenergebnis	307
e) Sonderfall: Handeln des Verfassungsgesetzgebers.....	308
(1) Die objektiv-rechtliche Bindung (nur) an Art. 79 Abs. 3 GG	308
(2) Art. 79 Abs. 3 GG auch als Grenze des subjektiven Rechts .	308
(3) Der Maßstab im Maastricht-Urteil	309
(4) Zwischenergebnis.....	311
4. Ergebnis zur Beeinträchtigungsintensität	311

4. Kapitel

Die Reichweite dieses Rechts bei Kompetenzabgaben an EG-Organen	312
A. Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts.....	312
B. Die Vorschläge im bisherigen Schrifttum	312
I. Die „Übergewichts-Formel“ von <i>U. Karpenstein</i>	312
II. Das Konzept des „judicial activism“	314
III. Die Betonung der Steuerhoheit bei <i>E. Steindorff</i>	314
C. Eigener Vorschlag: Die Übernahme der Dogmatik von den indirekten Grundrechtsbeeinträchtigungen	315
I. Die grundsätzliche Geltung des oben entwickelten Maßstabes	315
II. Besonderheiten aus der Ermächtigungsnorm des Art. 23 GG?	316
1. Bei objektiv rechtmäßigen Kompetenzübertragungen?.....	316
2. Bei Übertragungen durch den Verfassungsgesetzgeber?.....	316
3. Bei Übertragungen durch den einfachen Gesetzgeber?.....	316
D. Ergebnis zu den Kompetenzabgaben an EG-Organen.....	318

5. Kapitel

Die Reichweite dieses Rechts bei Kompetenzabgaben an völkerrechtliche Institutionen	318
A. Die bisherige Rechtsprechung und Literatur.....	318
B. Eigener Vorschlag: Die Übernahme der Dogmatik von den indirekten Grundrechtsbeeinträchtigungen	318
C. Ergebnis zu den Kompetenzabgaben an völkerrechtliche Institutionen.....	319

*6. Kapitel***Sonderproblem: Kompensation durch anderweitige
Mitwirkungsmöglichkeiten für den Einzelnen?** 319

- A. Vermittlung demokratischer Legitimation durch das Europäische Parlament
als Parallelproblem? 320
- B. Die fehlende Vergleichbarkeit 320
 - I. Demokratieprinzip und Volkssouveränität einerseits..... 320
 - II. ... Bundestagswahlrecht andererseits 321
 - III. Sonderfall Maastricht-Urteil 322
- C. Ergebnis zur Kompensation durch anderweitige Mitwirkungsmöglichkeiten
für den Einzelnen..... 322

8. Teil

Die Rechtfertigung von Eingriffen? 323

9. Teil

Die prozessuale Durchsetzung dieses Rechts 326*1. Kapitel***Das Verfassungsbeschwerdeverfahren** 326

- A. Die Statthaftigkeit der Verfassungsbeschwerde 326
- B. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Verfassungsbeschwerde 327
 - I. Insbesondere die Beschwerdefähigkeit 327
 - II. Insbesondere die Beschwerdebefugnis 328
 - III. Insbesondere das Gebot grundsätzlicher vorheriger Rechtswegerschöp-
fung 329
 - IV. Insbesondere das allgemeine Rechtsschutzinteresse 330
 - V. Insbesondere die Beschwerdefrist 330
- C. Der Maßstab der Begründetheitsprüfung 331

*2. Kapitel***Sonderfall: Entmachtung des Parlaments bei dessen Untätigkeit** 332

- A. Die Wahrnehmung von Bundestagsbefugnissen durch deutsche Organe..... 333
- B. Die Wahrnehmung von Bundestagsbefugnissen durch außerdeutsche Institu-
tionen 334
 - I. Die Problemstellung 334

II. Sonderfall: Handeln von EG-Organen	335
1. Die Position des Schrifttums	335
2. Die Position des Bundesverfassungsgerichts.....	336
3. Folgerungen für die hiesige Fragestellung	337
4. Zwischenergebnis.....	338
III. Verfassungsbeschwerde gegen die Untätigkeit des Bundestags	338
IV. Ergebnis zur Wahrnehmung von Bundestagsbefugnissen durch außer- deutsche Institutionen.....	342
C. Ergebnis zum 2. Kapitel.....	342

10. Teil

Thesen

343

Literaturverzeichnis	348
Sachverzeichnis	367

Abkürzungsverzeichnis

Die Titel von Büchern und Periodika sind kursiv gedruckt

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. E.	am Ende
a. F.	alter Fassung
ABl. EG	<i>Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften</i>
Abs.	Absatz
AK	<i>Alternativkommentar</i>
All E.R.	<i>The All England Law Review</i>
Allg. VerwR	<i>Allgemeines Verwaltungsrecht</i>
Anh.	Anhang
AnwBl.	<i>Anwaltsblatt</i>
AöR	<i>Archiv des öffentlichen Rechts</i>
AP	<i>Arbeitsrechtliche Praxis</i>
ArbuR	<i>Arbeit und Recht</i>
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	<i>Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts</i>
bay.	bayerisch(e/er/es)
BB	<i>Betriebsberater</i>
Bd.	Band
Berl.	Berliner
BezVG	Bezirksversammlungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGB-AT	<i>Allgemeiner Teil des BGB</i>
BGBI.	<i>Bundesgesetzblatt</i>
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	<i>Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen</i>
BK	<i>Bonner Kommentar</i>
Brem.	Bremer
brit.	britisch(e/er/es)
BSG	Bundessozialgericht

BSGE	<i>Entscheidungen des Bundessozialgerichts</i>
BStBl.	<i>Bundessteuerblatt</i>
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	<i>Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts</i>
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	<i>Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts</i>
BWahlG	Bundeswahlgesetz
bzw.	beziehungsweise
C. A.	Court of Appeal
ca.	circa
CDU	Christlich-Demokratische Union
CML Rev.	<i>Common Market Law Review</i>
dän.	dänisch(e/er/es)
DB	<i>Der Betrieb</i>
Diss.	Dissertation
DÖV	<i>Die Öffentliche Verwaltung</i>
DRiZ	<i>Deutsche Richterzeitung</i>
DuR	<i>Demokratie und Recht</i>
DVBl.	<i>Deutsches Verwaltungsblatt</i>
E.L.Rev.	<i>European Law Review</i>
Ed.	Edition
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJIL	<i>European Journal of International Law</i>
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPIL	<i>Encyclopedia of Public International Law</i>
EPL	<i>European Public Law</i>
Erl.	Erläuterung
et al.	und andere
EU	Europäische Union
EuBl.	<i>Europablätter</i>
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	<i>Europäische Grundrechte-Zeitschrift</i>
EuR	<i>Europarecht</i>
EuZW	<i>Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht</i>
Ev.StL.	<i>Evangelisches Staatslexikon</i>
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWiR	<i>Entscheidungen zum Wirtschaftsrecht</i>
EWS	<i>Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht</i>
f./ff.	folgende Seite/folgende Seiten
FN	Fußnote
frz.	französisch(e/er/es)

FS	Festschrift
G (<i>in Gesetzesnamen</i>)	Gesetz (<i>z. B. WahlG = Wahlgesetz</i>)
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
grds.	grundsätzlich
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	<i>Gesetz- und Verordnungsblatt</i>
GYIL	<i>German Yearbook of International Law</i>
H. L.	House of Lords
h. M.	herrschende Meinung
Halbs.	Halbsatz
HdBkommWuP	<i>Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis</i>
HdBStR	<i>Handbuch des Staatsrechts</i>
HdBVerfR	<i>Handbuch des Verfassungsrechts</i>
hess.	hessisch(e/er/es)
Hmb.	Hamburger
Hrsg.	Herausgeber
hrsgg.	herausgegeben
i. d. F.	in der Fassung
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
IDHEAP	Institut de Hautes Etudes en Administration Publique
int.	international(e/er/es)
Int.Org.	<i>Internationale Organisationen</i>
J.O.	<i>Journal Officiel de la République Française</i>
JIR	<i>Jahrbuch für Internationales Recht</i>
JK	<i>Jura-Kartei (Beilage zur Zeitschrift JURA)</i>
JöR	<i>Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart</i>
JR	<i>Juristische Rundschau</i>
JURA	<i>Juristische Ausbildung</i>
JuS	<i>Juristische Schulung</i>
JZ	<i>Juristenzeitung</i>
LdR/VR	<i>Lexikon des Rechts/Völkerrecht</i>
LES	<i>Liechtensteinische Entscheidungssammlung</i>
LG	Landgericht
Lit.	Literatur
lit.	litera
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MJ	<i>Maastricht Journal of European and Comparative Law</i>
n. F.	neuer Fassung
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
nds.	niedersächsisch(e/er/es)

NJ	<i>Neue Justiz</i>
NJB	<i>Nederlands Juristenblad</i>
NJW	<i>Neue Juristische Wochenschrift</i>
Nr.	Nummer
NRW	nordrhein-westfälisch(e/er/es)
NuR	<i>Natur und Recht</i>
NVwZ	<i>Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht</i>
NVwZ-RR	<i>Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport</i>
NWVB1.	<i>Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter</i>
o. T.	ohne Titel
OG	(Schweizer) Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege
ÖJZ	<i>Österreichische Juristen-Zeitung</i>
OLG	Oberlandesgericht
op.cit.	bereits zitiertes Werk
OVG	Oberverwaltungsgericht
port.	portugiesisch(e/er/es)
Q. B.	Queen's Bench
R (in Buchtiteln)	<i>Recht</i> (z. B. StaatsR = Staatsrecht)
R.	Regina
RabelsZ	<i>Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht</i>
RDI	<i>Rivista di Diritto Internazionale</i>
RDP	<i>Revue du Droit Public</i>
RevMC	<i>Revue du Marché Commun</i>
RGB1.	<i>Reichsgesetzblatt</i>
RGDIP	<i>Revue Générale du Droit International Public</i>
rh.-pf.	rheinland-pfälzisch(e/er/es)
RSC	Rules of the Supreme Court
Rspr.	Rechtsprechung
RTDeur	<i>Revue Trimestrielle du Droit européen</i>
RUDH	<i>Revue Universelle des Droits de l'Homme</i>
RuP	<i>Recht und Politik</i>
Rz.	Randziffer
S.	Seite
s.	section
sc.	ergänze
SEW	<i>Sociaal-Economische Wetgeving</i>
sog.	sogenannt(e/er/es)
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung

StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
subj.	subjektiv(e/er/es)
ThürVBl.	<i>Thüringer Verwaltungsblätter</i>
UfR	<i>Ugeskrift for Retsvæsen</i>
Univ.	Universität
usw.	und so weiter
v. (<i>in brit. Urteilen</i>)	versus
v. (<i>in Namen</i>)	von
Verf.	Verfassung
VersR	<i>Versicherungsrecht</i>
VerwArch	<i>Verwaltungs-Archiv</i>
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
Vorb.	Vorbemerkung
VVDStRL	<i>Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer</i>
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WEU	Westeuropäische Union
WM	<i>Wertpapier-Mitteilungen</i>
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZaöRV	<i>Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht</i>
ZBR	<i>Zeitschrift für Beamtenrecht</i>
ZfJ	<i>Zentralblatt für Jugendrecht</i>
ZfRV	<i>Zeitschrift für Rechtsvergleichung</i>
ZG	<i>Zeitschrift für Gesetzgebung</i>
zit.	zitiert
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	<i>Zeitschrift für Rechtspolitik</i>
ZUM	<i>Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht</i>

1. Teil

Einleitung

1. Kapitel

Einführung in die Themenstellung

In dem Maße, in dem der Bundestag einzelne Aufgaben unwiderruflich auf andere Stellen überträgt – im Rahmen der europäischen Integration etwa auf Organe der Europäischen Gemeinschaft, aber auch innerstaatlich auf bestimmte weisungsfrei arbeitende Organe – stellt sich die Frage, ob der Bürger einen Anspruch darauf hat, daß derartige Kompetenzverlagerungen von dem unmittelbar gewählten und vom Souverän daher unmittelbar zu kontrollierenden Parlament auf andere Institutionen unterbleiben, sofern dadurch Verfassungsnormen verletzt werden. Denn es bestünde die Gefahr, daß das Parlament durch weitreichende Kompetenzübertragungen unwiderruflich eigene Entscheidungs- oder Kontrollbefugnisse einbüßt, so daß in letzter Konsequenz das Wahlrecht des Einzelnen entwertet oder zumindest gemindert würde.

Auch wenn diese Fragestellung, wenn sie abstrakt formuliert wird, allenfalls von theoretischem Interesse zu sein scheint, so hat es doch bereits in der Praxis zumindest einen Anwendungsfall gegeben, in dem eine auf die Verletzung des subjektiven Wahlrechts in Art. 38 Abs. 1 GG gestützte Verfassungsbeschwerde vom Bundesverfassungsgericht als zulässig angesehen und mithin die Möglichkeit einer diesbezüglichen Rechtsverletzung – „Beschwerdebefugnis“ im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG – immerhin bejaht wurde: In dem sogenannten „Maastricht-Urteil“¹ verwarf das Bundesverfassungsgericht mehrere Verfassungsbeschwerden, die gegen das Ratifikationsgesetz zum „Maastricht-Vertrag“² bzw. gegen das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992³ gerichtet waren. Überraschend war nach Ansicht vieler Beobachter dabei weniger das Ergebnis der (abweisenden) Entscheidung, als vielmehr die Tatsache, daß das Gericht eine der Verfassungsbeschwerden, die des Beschwerdeführers *Manfred Brunner*, überhaupt

¹ BVerfG, Urteil vom 12.10.1993, BVerfGE 89, 155 ff.

² Gesetz zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union, BGBl. 1992 II, S. 1251 ff.

³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, BGBl. 1992 I, S. 2086 f.

als zulässig ansah, soweit darin eine Verletzung des Art. 38 Abs. 1 GG gerügt wurde. In der Urteilsbegründung erkannte das Bundesverfassungsgericht nämlich dem Individuum ein „subjektives, materielles Recht auf Demokratie“,⁴ oder, wie es vereinzelt auch genannt wurde, „Grundrecht auf echten Parlamentarismus“,⁵ zu. Bereits im ersten Leitsatz des Urteils stellt das Gericht fest:

„Im Anwendungsbereich des Art. 23 GG schließt Art. 38 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation und Einflußnahme auf die Ausübung von Staatsgewalt durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, daß das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird“.⁶

Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus auch im Rahmen der „Euro-Entscheidungen“⁷ Anlaß zur Prüfung dieses subjektiven Rechts gesehen, wenngleich die Möglichkeit einer Verletzung vom Gericht im konkreten Fall dort jeweils verneint wurde. Immerhin aber liegt darin eine Bestätigung der im „Maastricht-Urteil“ erstmals angewendeten Auslegung des Art. 38 GG.

Nicht zu verkennen ist freilich, daß die Problematik der möglichen Grenzen, die das Verfassungsrecht einer Kompetenzverlagerung vom Parlament auf andere Institutionen oder Organe zieht, sowie die Frage, inwieweit der Einzelne dadurch in subjektiven Rechten verletzt ist, sich nicht lediglich im Rahmen der europäischen Einigung stellen. Ebenfalls denkbar sind Fälle internationaler Zusammenarbeit außerhalb der EU/EG, welche Fragen betreffen, die nach deutschem Verfassungsrecht einem Parlamentsvorbehalt unterliegen. Ein möglicherweise realitätsnahes Beispiel wäre beispielsweise die Anordnung von Bundeswehreinheiten im Rahmen der Vereinten Nationen, der NATO oder der WEU, die nach bisherigem Verfassungsrecht einen auf den konkreten Einsatz bezogenen Bundestagsbeschluß erfordern.⁸ Bei

⁴ So *Hillgruber*, FS Leisner, S. 53 (70); vgl. auch *Meessen*, NJW 1994, 549 (550): „Demokratieprinzip als subjektives Recht“; *Epiney*, Der Staat 34 (1995), 557 (567): „subjektives Recht auf die Beachtung des Demokratieprinzips“; ähnlich *Fromont*, JZ 1995, 800 (801): „Anspruch jeden Bürgers auf Aufrechterhaltung der Demokratie“; siehe auch *denselben*, RDP 111 (1995), 323 (355): „droit à être gouverné démocratiquement“; *H.-P. Ipsen*, EuR 1994, 1 (2): „Anspruch auf Existenz in einer demokratisch verfaßten Staatlichkeit“; ferner *Abbott*, GYIL 37 (1994), 137 (141): „right to adequate democratic representation“; *Biskup*, ThürVBl. 1999, 49 (53): „demokratisches Teilhaberecht“.

⁵ Vgl. *Schachtschneider*, RuP 1994, 1; *derselbe*, Neue Epoche 1994, 38 (39 f.); *Gassner*, Der Staat 34 (1995), 429 (431); noch anders *E. Klein*, GS Grabitz, S. 271 (272): „Grundrecht auf substantielle Kompetenzausstattung des Parlaments“.

⁶ BVerfG, Urteil vom 12.10.1993, BVerfGE 89, 155.

⁷ Zuerst BVerfG, Beschluß vom 31.3.1998, BVerfGE 97, 350 ff.; nachfolgend dann BVerfG (3. Kammer des 2. Senats), Beschluß vom 22.6.1998, NJW 1998, 3187 f.

⁸ BVerfG, Urteil vom 12.7.1994, BVerfGE 90, 286 (381 ff.).

Zustimmung zu einer völkerrechtlichen Vereinbarung, die der jeweiligen Internationalen Organisation die verbindliche Entscheidung darüber ermögli- che, in welchen Fällen (auch) deutsche Streitkräfte eingesetzt würden,⁹ könnte das genannte subjektive Recht aus Art. 38 GG berührt sein. Auch im rein innerstaatlichen Staatsorganisationsrecht könnte das Problem der Kompetenzübertragungen aktuell werden, wenn etwa der Bundestag in weitem Umfang Legislativ- oder Kontrollbefugnisse auf eine Stelle über- trüge, die weisungsfrei, d.h. mangels Einbindung in die Verwaltungshierar- chie ohne eigene demokratische Legitimation, arbeitet.¹⁰ Sofern eine der- artige Institution die Möglichkeit hätte, in Grundrechte einzugreifen, „we- sentliche“ Entscheidungen (im Sinne der Wesentlichkeitstheorie) zu treffen, oder andere staatliche Organe zu kontrollieren, bestünde möglicherweise auch im innerstaatlichen Raum ein subjektiv-rechtliches Interesse, die Frage der Verfassungsmäßigkeit derartiger Zuständigkeitsübertragungen verfas- sungsgerichtlich klären zu lassen.

Prozessual hätte das zur Folge, daß ein wahlberechtigter Bürger bereits die Kompetenzverlagerung als solche mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde an- greifen könnte. Bei einem völkerrechtlichen Vertrag könnte somit – siehe das Maastricht-Verfahren – schon das Zustimmungsgesetz mit der darin enthalte- nen Zuständigkeitsübertragung angegriffen werden. Ein Grundrechtsträger müßte dann nicht erst, wie nach dem bisherigen Verständnis, den Erlaß eines (auch) ihn in sonstigen grundrechtlichen oder grundrechtsähnlichen Gewähr- leistungen belastenden staatlichen Aktes – auf dem Gebiet der europäischen Integration etwa den Erlaß einer Richtlinie oder Kommissionsentscheidung, im oben angedeuteten Bundeswehrfall zum Beispiel einen Einberufungs- befehl, bei der Ermächtigung innerstaatlicher Organe etwa den Erlaß eines Verwaltungsakts – abwarten. Nach überkommener Rechtslage würde die Zu- lässigkeit der Kompetenzübertragung erst im Rahmen des gegen diesen Akt gerichteten Rechtsschutzbegehrens inzidenter bei der formellen Rechtmäßig- keit, genauer gesagt, bei der Frage geprüft, ob der belastende Akt von dem (verfassungsrechtlich) zuständigen Träger hoheitlicher Gewalt erlassen wurde. Prozessuale Folge der Annahme eines solchen subjektiven Rechts aus Art. 38 Abs. 1 GG wäre also einerseits eine Vorverlegung der Rechts- schutzmöglichkeit auf den Zeitpunkt der Kompetenzübertragung. Anderer- seits gäbe es zumindest im Regelfall mehr Klageberechtigte, da nicht nur die Adressaten eines gesonderten Grundrechtseingriffs klage- und verfassungs- beschwerdebefugt wären, sondern möglicherweise alle Wahlberechtigten.

⁹ Zur Erweiterung des NATO-Vertrages durch Beschlüsse der im Nordatlantikrat vertretenen Regierungen der Mitgliedstaaten ausführlich *Hillgruber*, FS Leisner, S. 53 ff.

¹⁰ Zu derartigen „Entparlamentarisierungstendenzen“ *Kirchhof*, Süddeutsche Zei- tung, Nr. 275 vom 27./28.11.1999, S. 14. Weitere Konstellationen bei *Epiney*, Der Staat 34 (1995), 557 (572 f.).